

**LA PRATIQUE LUXEMBOURGEOISE
EN MATIÈRE DE DROIT
INTERNATIONAL PUBLIC (2020)**

PAR

Georges FRIDEN

AMBASSADEUR AUPRÈS DE LA COUR DE ST. JAMES
(ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET IRLANDE DU NORD)

Patrick KINSCH

AVOCAT

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG

La présente chronique, qui paraît pour la 24^e fois depuis 1996, est destinée à présenter la pratique des différents pouvoirs publics luxembourgeois en matière de droit international public. Elle est publiée à titre documentaire ; les documents reproduits ne sont dès lors pas accompagnés de commentaires interprétatifs ou critiques. Leur présentation s'inspire, dans une certaine mesure, du « plan modèle révisé de classement des documents concernant la pratique des États en matière de droit international public » annexé à la recommandation R (97) 11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 12 juin 1997.

Sommaire

1. Droit des Traités.....	109
1.1. Approbation par la Chambre des députés des déclarations affectant les effets juridiques des traités soumis à la Chambre.	109
1.2. Approbation par la Chambre des députés des déclarations prévues par une convention internationale.	110
2. Rapports entre le droit international et le droit interne	112
2.1. Adaptation du droit interne aux traités liant le Luxembourg. Projet de loi visant à améliorer la mise en œuvre de la Convention du travail maritime.	112
2.2. Primauté des traités par rapport à la Constitution.....	116
2.3. Contrôle de conventionnalité et contrôle de constitutionnalité.....	120
2.4. Primauté des traités. Application à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).	121
2.5. Voies de recours internes pour violation du droit international. Exception d'illégalité, pour incompatibilité avec un traité international, dirigée contre un règlement grand-ducal.....	125
3. Organisations internationales	129
3.1. Participation de l'État aux organisations internationales et à leurs activités. Répartition des compétences à l'intérieur du Gouvernement luxembourgeois.....	129
4. Mesures coercitives n'impliquant pas le recours à la force.....	130

1. DROIT DES TRAITÉS

1.1. *Approbation par la Chambre des députés des déclarations affectant les effets juridiques des traités soumis à la Chambre.*

Un projet de loi prévoit que le Gouvernement est autorisé à faire une déclaration précise, dans le cadre de l'entrée en vigueur pour le Luxembourg du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York, le 31 mai 2001. Cette déclaration est rédigée comme suit :

« [...] le ministre ayant la Justice dans ses attributions est désigné comme point de contact unique pour le Grand-Duché de Luxembourg ».

Le Conseil d'État exprime son désaccord avec cette manière de procéder :

...

Le Conseil d'État tient à rappeler qu'il appartient au seul Grand-Duc d'organiser son Gouvernement, en vertu de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution. La loi ne saurait ainsi pas conférer des compétences à un membre du Gouvernement que celui-ci ne s'est pas vu attribuer par le Grand-Duc par l'arrêté grand-ducal portant constitution des ministères. La compétence visée ne concerne en effet pas le ministre ayant la Justice dans ses attributions, mais celui qui a les Armes dans ses attributions.² L'article sous examen pose encore un autre problème, ayant trait à la nature de la déclaration. En effet, l'article 13, paragraphe 2, stipule que « chaque État Partie désigne un organisme national ou un point de contact unique chargé d'assurer la liaison avec d'autres États Parties pour les questions relatives au présent Protocole ». Or, sur le plan international, une telle désignation ne s'effectue pas par la voie d'une déclaration, mais par simple notification de la part du Gouvernement au dépositaire de l'accord. Elle relève de l'exécution des traités que l'article 37 de la Constitution réserve au Grand-Duc. Le terme « déclaration » est dès lors mal approprié dans ce contexte. Aussi, s'il revenait au législateur de conférer des compétences aux autorités judiciaires, à des administrations ou à des établissements publics pour la mise en œuvre des traités internationaux, une autorisation donnée par la Chambre des députés au Gouvernement de faire une déclaration en

ce sens ne serait pas suffisante pour leur conférer une telle compétence. S'il était nécessaire de conférer une compétence à un organe spécifique dont celui-ci ne disposerait pas encore, il conviendrait d'abord de conférer, au plan national, cette compétence à l'organe visé, de sorte que le Gouvernement puisse, par la suite, effectuer une notification de cette désignation. Là encore, une autorisation de la Chambre des députés au Gouvernement d'effectuer une telle notification est exclue, celle-ci relevant de la seule compétence du Gouvernement. S'il s'agissait d'une déclaration qui affecte les effets juridiques de l'accord soumis pour approbation à la Chambre des députés et ainsi l'étendue des engagements internationaux du Luxembourg, elle s'apparenterait à une réserve et devrait dès lors bien entendu faire l'objet d'une approbation par cette dernière. Ces observations valent également au regard de l'alinéa 2 de l'article sous examen qui vise à réglementer la modification ultérieure de la désignation du point de contact. En effet, le législateur ne saurait empiéter sur les compétences du Grand-Duc directement conférées à celui-ci par la Constitution, en l'occurrence l'exécution des traités lui réservée par l'article 37, alinéa 4, de la Constitution. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article sous examen pour violation des articles 37 et 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution et demande l'omission de cette disposition.

...

Avis, du 20 décembre 2019, du Conseil d'État sur le projet de loi portant approbation du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York, le 31 mai 2001, Document parlementaire n° 7428-1.

Note : Le projet est devenu la loi du 9 mars 2022 portant approbation du Protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, fait à New York, le 31 mai 2001, *Mémorial A* n° 112 de 2022. Le texte de la loi ne contient plus l'article critiqué par le Conseil d'État.

1.2. Approbation par la Chambre des députés des déclarations prévues par une convention internationale.

Par dépêche du 1^{er} août 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État un projet de loi portant approbation

des déclarations en vertu de la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, faite au Cap, le 16 novembre 2001 et du Protocole de Luxembourg, fait à Luxembourg, le 23 février 2007, portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipements mobiles, faite au Cap, le 16 novembre 2001¹.

L'avis du Conseil d'État expose ce qui suit :

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

[...]

Par la loi en projet, les auteurs entendent soumettre à l'approbation de la Chambre des députés des déclarations expresses en vertu des articles 53 et 54 de la Convention ainsi qu'en vertu de l'article XXVII, paragraphes 2 et 3, du Protocole ferroviaire. Ils ne fournissent aucune indication quant au moment de ces déclarations. Il aurait été souhaitable que les auteurs de la loi en projet apportent à ce sujet des clarifications quant aux raisons qui les ont amenés à formuler ces déclarations près de neuf ans après l'approbation du Protocole ferroviaire.

Le mécanisme de déclarations prévu par la Convention et ses protocoles dépasse la simple déclaration interprétative. Il s'agit d'alternatives à un mécanisme de réserve, qui visent à permettre aux États signataires d'exprimer leur choix quant à certaines dispositions. La Convention et ses protocoles prévoient de façon formelle les clauses pouvant faire l'objet de déclarations, certaines étant expressément prévues comme obligatoires et d'autres comme simplement optionnelles. Ces déclarations visent à produire un réel effet normatif, ce qui suppose leur nécessaire approbation par la Chambre des députés, et ce conformément à l'article 37 de la Constitution. Si la reprise des déclarations prévues par les articles 53 et 54 de la Convention aux fins du Protocole ferroviaire n'est donc pas requise pour les besoins internationaux en application de l'article XXIX du Protocole ferroviaire, leur approbation par la Chambre des députés est, quant à elle, requise conformément à l'article 37 de la Constitution.

...

¹ Voir « La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public (2019) », *Ann. dr. lux.*, vol. 30, éd. Bruylant, 2020, p. 409.

Avis du Conseil d'État, du 28 avril 2020, relatif au projet de loi portant approbation des déclarations en vertu de la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, faite au Cap, le 16 novembre 2001 et du Protocole de Luxembourg, fait à Luxembourg, le 23 février 2007, portant sur les questions spécifiques au matériel roulant ferroviaire à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipements mobiles, faite au Cap, le 16 novembre 2001, Document parlementaire n° 7472 -1.

2. RAPPORTS ENTRE LE DROIT INTERNATIONAL ET LE DROIT INTERNE

2.1. *Adaptation du droit interne aux traités liant le Luxembourg. Projet de loi visant à améliorer la mise en œuvre de la Convention du travail maritime.*

Le Conseil d'État est saisi d'un projet de loi portant modification

- de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois,
- du Code de la consommation,
- de la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine,
- de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et certaines autres dispositions légales et
- de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires.

L'avis du Conseil d'État comporte les considérations suivantes :

...

Le projet de loi sous examen tend à améliorer les conditions de vie et de travail des gens de mer à bord des navires battant pavillon luxembourgeois et à diminuer les risques d'accident maritime et de pollution souvent dus à des erreurs humaines liées à la fatigue des équipages ou à l'insuffisance de leur formation.

Le projet tend encore, d'après les auteurs, à rapprocher davantage le droit du travail maritime du droit commun du travail et à préciser les mesures de mise en exécution de la Convention du travail maritime entrée en vigueur le 20 août 2013.

La Convention du travail maritime a été ratifiée en date du 20 septembre 2011 par le Luxembourg. Une fois un traité ratifié conformément aux procédures constitutionnelles et aux règles de droit international, l'État est en effet engagé sur le plan international et ne peut, d'après l'article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, signée le 23 mai 1969 et approuvée par la loi du 4 avril 2003, invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier de la non-exécution d'un traité².

La question de la nécessité de ce projet de loi peut donc se poser au regard du fait que le Luxembourg a ratifié la Convention de travail maritime et que cette dernière occupe un rang supérieur dans la hiérarchie des normes par rapport à la loi nationale. Le Luxembourg adopte une position moniste dans le cadre de laquelle les traités sont applicables dès leur ratification et ont une position spécifique, en l'occurrence supérieure aux lois internes, par opposition au dualisme préféré, par exemple, au Royaume-Uni où les traités internationaux signés et ratifiés doivent être formellement repris par une loi interne (principe de la souveraineté parlementaire). En France, à titre d'exemple, la Convention du travail maritime a simplement été publiée par un décret du 13 juin 2014 (décret 2014-615). La Belgique, où la Convention du travail maritime est entrée en vigueur le 20 août 2014, a opté d'aligner antérieurement la réglementation belge sur ces nouvelles obligations internationales.

Les agents du Commissariat aux affaires maritimes, rencontrés lors de la réunion du 7 octobre 2019, ont expliqué leur démarche par le fait qu'ils ont voulu garantir une meilleure lisibilité du texte. Ils ont en outre précisé que certaines dispositions de la Convention du travail maritime laissent une certaine latitude aux États signataires pour la mise en œuvre des mesures préconisées et que d'autres dispositions fixent des obligations contraignantes, mais qui ne sont cependant pas assorties de sanctions en cas de violation.

² Cour d'appel, arrêt du 13 novembre 2001, n° 396/01 V, *Annales du droit luxembourgeois*, éd. Bruylant, 2022, p. 456, in M. BESCH, « Normes et légistique en droit public luxembourgeois », éd. Promoculture-Larcier, 2019, p. 19, n° 2.

Or, pour atteindre des objectifs, les normes édictées au niveau international doivent jouir d'un effet contraignant au sein de l'ordre juridique national. Le droit national devra dès lors pouvoir s'appliquer, notamment pour régir certaines situations, en complément de la convention internationale.

Si le Conseil d'État comprend les motivations ayant amené les auteurs du projet de loi à procéder de la sorte, il se doit cependant d'émettre des doutes et certaines interrogations quant à cette façon de procéder. Malgré les explications complémentaires reçues de la part des agents du Commissariat aux affaires maritimes, le Conseil d'État est toujours à se demander pourquoi certains articles de la Convention du travail maritime ont été intégralement recopiés et pourquoi, au contraire, d'autres dispositions ne sont même pas abordées. La démarche des auteurs du projet de loi n'est pas claire sur ce point. Cette approche différenciée oblige les juridictions et les administrations à appliquer tantôt la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois et tantôt la Convention du travail maritime au titre de son applicabilité directe. En outre, le fait de regrouper dans un texte national des dispositions internationales entraîne l'obligation pour les auteurs du projet de loi de garder systématiquement leur texte à jour et de le modifier et de l'adapter au gré des modifications et amendements de la Convention du travail maritime. Or, même si le projet de loi tient compte des derniers amendements datant de 2014, 2016 et 2018, ces modifications sont fréquentes, ce qui exige donc une réadaptation systématique du texte national. Il est évident que des problèmes risquent surgir en présence d'une adaptation avec décalage.

Une autre problématique qui se pose à la lecture du projet de loi sous examen est la question de la compétence territoriale des juridictions luxembourgeoises et de la loi applicable en matière pénale. En principe, le navire battant pavillon luxembourgeois n'est pas considéré comme constituant une partie du territoire national, de sorte que la question du lieu où l'infraction est commise se pose. L'article 4 du Code pénal dispose que « [l]'infraction commise hors du Grand-Duché, par des Luxembourgeois ou par des étrangers, n'est punie, dans le Grand-Duché, que dans les cas déterminés par la loi ». Le Conseil d'État estime dès lors qu'il serait utile, pour garantir l'application pratique de la loi en projet sous avis, d'aussi bien préciser la compétence territoriale et donc la loi applicable à l'endroit des articles comportant des sanctions pénales.

[...]

Article 3.0.0-2

[...]

Les auteurs du projet de loi se réfèrent encore à la résolution concernant l'information sur les groupes professionnels adoptée le 22 février 2006 par la Conférence générale de l'OIT, pour exclure, par voie de règlement grand-ducal, certaines catégories de personnes de la définition de gens de mer. Le Conseil d'État note que ladite résolution n'est pas un acte juridique contraignant applicable au Luxembourg et qu'il ne saurait y être renvoyé pour déterminer à titre complémentaire les éléments essentiels d'une matière réservée conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle³. Dès lors, le renvoi par la loi en projet à une telle résolution ne respecte pas les exigences de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution. Le Conseil d'État doit par conséquent s'opposer formellement à la disposition sous avis.

Si les auteurs avaient voulu dessiner un cadre pour une éventuelle exclusion de personnes de la définition de gens de mer, ce cadre devrait figurer ensemble avec les éléments qui le déterminent avec la précision voulue, dans la loi.

[...]

Article 3.1.1-5

Les auteurs du projet de loi indiquent que « le présent titre s'applique sans préjudice de la STCW ». Cette précision est inutile, la STCW⁴ étant une norme hiérarchiquement supérieure à la loi en projet. Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs de supprimer la première phrase de l'article sous revue. La suite de cet article a été recopiée telle quelle de la Convention du travail maritime.

...

Avis du Conseil d'État, du 24 mars 2020, relatif au projet de loi portant modification

- de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois,
- du Code de la consommation,

³ Cour const., arrêt du 28 novembre 2014, n° 114/14 ; *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Marc Besch, Promoculture-Larcier, édition 2019, p. 38.

⁴ Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW).

- de la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine,
- de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et certaines autres dispositions légales et
- de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires.

Document parlementaire n° 7329-3.

2.2. Primauté des traités par rapport à la Constitution

Dans le cadre des travaux en vue de l'instauration d'une nouvelle Constitution, un amendement proposé par la commission parlementaire des institutions et de la révision constitutionnelle, qui tend à disposer que la Chambre de députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils sont conformes à la Constitution, est critiquée par le Conseil d'État :

...

Par l'amendement 4, la commission apporte des compléments substantiels au dispositif de l'article 49 relatif à la conclusion des traités.

L'amendement prévoit d'ajouter à l'article 49 un alinéa 3 nouveau, en vertu duquel la Chambre des députés n'approuve les traités que pour autant qu'ils sont conformes à la Constitution.

Le Conseil d'État comprend le souci à la base de l'amendement sous examen, qui vise à éviter des conflits entre un engagement international et un dispositif constitutionnel qui n'a pas pu être modifié dans les délais et à mettre un terme à tout débat sur une modification implicite du texte constitutionnel par un engagement international adopté, le cas échéant, avec une majorité renforcée, identique à celle prévue pour la révision du texte constitutionnel. Il s'interroge toutefois sur les implications du système envisagé qui oblige la Chambre des députés à procéder à une analyse détaillée de la conformité d'un engagement international avec le texte constitutionnel et à attendre la modification de ce dernier avant d'approuver un traité international. Dans la pratique, cela peut conduire à des problèmes au niveau international, le Luxembourg étant dans l'impossibilité de respecter les délais prévus dans certains instruments

internationaux, y compris européens. Se pose, ensuite, la question de la sanction d'une loi qui aurait été adoptée malgré le constat que le texte constitutionnel actuel s'oppose à l'engagement international. Le constituant avait, en juillet 1996, expressément exclu le contrôle de constitutionnalité des lois portant approbation des traités. Dans la proposition de révision, à l'article 103, paragraphe 2, phrase 1, cette exclusion est maintenue. L'interdiction d'approuver un traité international non conforme au texte constitutionnel n'est d'ailleurs pas de nature à éviter qu'un problème de constitutionnalité n'apparaisse dans la suite, compte tenu notamment de l'interprétation du traité par le juge national ou international. Aux yeux du Conseil d'État, le dispositif prévu n'a de sens qu'en relation avec la proposition de consacrer la primauté du droit international uniquement par rapport à la loi. Il implique toutefois que la Constitution est la norme suprême en droit luxembourgeois et prime, en cas de conflit, sur une norme du droit international. Or, cette approche, ainsi que le Conseil d'État aura l'occasion de le préciser dans la suite, soulève de très sérieuses réserves.

En tant que nouvel alinéa 4, les auteurs de l'amendement proposent en effet d'adopter une disposition qui consacre d'abord le caractère moniste de l'ordre juridique luxembourgeois, qui englobe, dans le droit applicable, les dispositions internationales régulièrement ratifiées, mais qui se prononce également sur la hiérarchie des normes juridiques et la place des traités dans l'ordre juridique applicable ; à cet égard, il est prévu que les traités ont une valeur supérieure aux lois.

Le Conseil d'État se doit de relever que la référence implicite à la théorie moniste est superflue au regard d'une jurisprudence qui remonte au XIX^e siècle⁵. Il émet surtout ses réserves les plus fortes à l'encontre de la consécration d'une hiérarchie des normes qui, outre qu'elle est superflue au regard d'une jurisprudence constante, reste en retrait par rapport à la solution actuelle qui, en cas de conflit entre un traité régulièrement ratifié et une norme constitutionnelle, donne priorité au traité en raison de l'engagement international pris

⁵ Conseil d'État, Comité du contentieux, arrêt n° 216 du 22 février 1872, *Compagnie des chemins de fer de l'Est c. Directeur général des finances*, *Journal des décisions du Conseil d'État*, vol. 1 (1867-1874), p. 239 ; Cour d'appel (corr.), arrêt du 7 mars 1917, *Ministère public c. Biasini et cons.*, *Pas.*, t. 10, p. 287 ; Cour de cassation (crim.), arrêt du 14 juillet 1954, *Chambre des métiers et Pagani c. Ministère public*, *Pas.*, t. 16, p. 150.

par l'État⁶. Il ne faut pas perdre de vue que cette jurisprudence s'explique par le fait que, dans l'histoire de l'État du Grand-Duché de Luxembourg, le droit international, loin d'être considéré comme une atteinte à la souveraineté nationale, a été, à juste titre, considéré comme étant sa base et sa garantie. Le Conseil d'État ajoute, en ce qui concerne le rang du droit européen, que la jurisprudence luxembourgeoise est encore en cohérence avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne⁷ qui a fondé la primauté du droit européen sur la « nature spécifique originale »⁸ de ce droit. Le texte proposé par les auteurs de l'amendement revient à consacrer, dans l'ordre juridique luxembourgeois, le mécanisme instauré par l'article 55 de la constitution française, qui a donné lieu à des mises en cause récurrentes de la primauté du droit international et européen par rapport aux dispositions de la constitution française. Le mécanisme prophylactique visant à interdire à la Chambre des députés d'approuver un traité sans s'être assurée de la conformité de ce dernier avec le texte constitutionnel ne donne aucune garantie quant à la survenance ultérieure d'un problème de conformité. Or, dans la logique des textes projetés, un tel conflit sera réglé au détriment du droit international. Il s'agirait, à l'évidence, non seulement d'une mise en cause d'une jurisprudence luxembourgeoise plus que

⁶ Cour d'appel (corr.), arrêt n° 396/01 du 13 novembre 2001, R. c. W., *Annales du Droit Luxembourgeois*, vol. 12 (2002), p. 457 : « [...] étant donné que, une fois le traité approuvé et ratifié conformément aux procédures constitutionnelles et aux règles de droit international l'État est engagé sur le plan international et ne peut pas, en application de la Convention de Vienne sur le droit des traités, invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité, la norme de droit international conventionnel d'effet direct doit prévaloir sur la norme de droit interne, peu importe sa nature législative ou constitutionnelle. » ; Arrêt de la Cour supérieure de justice (Ass. gén.) du 5 décembre 2002, *Annales du Droit Luxembourgeois*, vol. 13 (2003), p. 686 : « Les articles 82 et 116 de la Constitution, en tant qu'ils soumettent l'action en réparation de la victime d'une infraction commise par un membre du Gouvernement en dehors de l'exercice de ses fonctions au pouvoir discrétionnaire de la Chambre, portent atteinte à la substance même du droit à caractère civil de la victime (article 6 de la Convention européenne). Ils sont dès lors inapplicables pour autant qu'ils empêchent la personne lésée par le fait dommageable constitutif d'une infraction de porter sa demande en réparation devant un tribunal sans autorisation de la Chambre. » ; Voir aussi en ce sens : Tribunal administratif, jugement n° 30949 du 4 novembre 2013, X c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, p. 9.

⁷ CJUE, arrêts du 5 février 1963, van Gend en Loos, aff. 26/62, EU :C:1963:1, et du 15 juillet 1964, Costa / ENEL, aff. 6/64, EU :C:1964:66 ; du 9 mars 1978, Simmenthal II, aff. 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 ; du 2 juin 2005, Commission / Luxembourg, EU:C:2005:341.

⁸ CJUE, arrêt précité du 5 juillet 1964, point 12.

séculaire, mais d'un changement fondamental de l'ordre constitutionnel luxembourgeois par rapport au droit international.

Le Conseil d'État ne peut dès lors que réitérer ses réserves et mises en garde par rapport au dispositif prévu dans l'amendement et rappeler l'avantage du maintien de l'acquis jurisprudentiel qui ne requiert pas une consécration constitutionnelle.

Ce n'est qu'à titre subsidiaire et au cas où les auteurs de l'amendement sous examen souhaiteraient inscrire dans la Constitution la règle de la reconnaissance de la primauté du droit international sur l'intégralité du droit interne, que le Conseil d'État propose l'insertion dans le dispositif constitutionnel d'une disposition s'inspirant de la constitution hellénique⁹ avec la teneur suivante :

« Les traités adoptés conformément à l'article 49 ainsi que les actes pris par les institutions internationales et européennes en vertu d'un transfert de pouvoirs de l'État conformément à l'article 5, alinéa 2, font partie intégrante du droit interne et priment toute disposition nationale contraire ».

La formulation retenue présente l'avantage de viser directement les deux dispositifs constitutionnels qui portent sur les rapports entre le droit national et le droit international, à savoir la procédure de conclusion des traités organisée à l'article 49 et le transfert de pouvoirs de l'État à des institutions de droit international autorisé à l'article 5. Il est évident que ce dispositif s'appliquera également aux traités conclus avant la révision constitutionnelle et aux transferts de compétences déjà opérés, en ce compris ceux intervenus avant l'adoption de l'article 49*bis* de la Constitution actuelle. Le dispositif revêt une nature non pas constitutive, mais déclaratoire, s'inscrivant ainsi dans la logique de la consécration de l'acquis jurisprudentiel.

...

Avis du Conseil d'État, du 11 février 2020, sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, Document parlementaire n° 6030-32.

Note : Au stade actuel des travaux sur la révision de la Constitution, il n'est plus prévu de conférer à la Chambre des députés la mission

⁹ Article 28, paragraphe 1^{er}, de la Constitution : « Les règles du droit international généralement reconnues, ainsi que les conventions internationales dès leur ratification par la loi et leur entrée en vigueur conformément aux dispositions de chacune d'elles, font partie intégrante du droit hellénique interne et priment toute disposition de loi contraire ».

de vérifier si les traités sont conformes à la Constitution avant de les approuver.

2.3. Contrôle de conventionnalité et contrôle de constitutionnalité

Le juge des référés auprès du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg statue sur une demande de la Banque centrale de la République islamique d'Iran en mainlevée d'une saisie-arrêt pratiquée au Grand-Duché de Luxembourg par les parents et héritiers des victimes décédés lors des attentats du 11 septembre 2001. La demande de la République islamique d'Iran était fondée, notamment, sur des textes législatifs luxembourgeois qui instaureraient, selon elle, un système général d'insaisissabilité du type d'avoirs saisis par les demandeurs. Ces derniers demandent dès lors au juge de soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante :

Le principe constitutionnel de l'État de droit, qui se traduit par la hiérarchie des normes et en vertu duquel le droit international public est supérieur à la législation nationale, est-il respecté, en matière du financement du terrorisme, par l'article 111(5) de la Loi de 2009, dès lors que cette disposition légale prévoirait une insaisissabilité absolue des comptes 14 détenus par un opérateur central de titres, même si ces comptes sont utilisés pour financer des activités terroristes, alors que l'article 8, paragraphe premier, de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme prévoit que « chaque État Partie adopte, conformément aux principes de son droit interne, les mesures nécessaires à l'identification, à la détection, au gel ou à la saisie de tous fonds utilisés ou destinés à être utilisés pour commettre les infractions visées à l'article 2, ainsi que du produit de ces infractions, aux fins de confiscation éventuelle » et que le Grand-Duché de Luxembourg s'est donc internationalement engagé à rendre saisissables les comptes détenus par un opérateur central de titres ?

Le tribunal ne fait pas droit à cette demande :

...

Il n'y a pas non plus lieu de soumettre à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle libellée par les parties saisissantes, étant donné que sous le couvert d'un contrôle de constitutionnalité, qui consiste à vérifier la conformité d'un texte de loi par rapport à la Constitution, les parties saisissantes visent en fait un contrôle

de conventionalité, consistant à vérifier la conformité des lois (en l'occurrence de l'article 111(5) de la loi de 2009) par rapport à un traité international (en l'occurrence la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, notamment l'article 8 paragraphe 1^{er}), la mise en œuvre de ce contrôle étant effectuée par les juges judiciaires et administratifs, même si sur le plan juridique, le contrôle de conventionalité est exactement de même nature qu'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception.

...

Ordonnance, du 13 mai 2020, du Juge des référés auprès du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, dans la cause *République islamique d'Iran*, n° 2020TALREFO/00177.

2.4. Primauté des traités. Application à la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Le ministre de l'Immigration et de l'Asile est saisi d'une demande de regroupement familial par des ressortissants syriens souhaitant faire venir leurs sœurs au Grand-Duché de Luxembourg. Sa décision de refus est attaquée devant le Tribunal administratif. Les requérants invoquent notamment leur droit à la protection de leur vie familiale, garanti par l'article 8 de la CEDH. Le Tribunal expose ce qui suit :

...

À titre liminaire, le tribunal rappelle le principe de primauté du droit international, en vertu duquel un traité international, incorporé dans la législation interne par une loi approbative – telle que la loi du 29 août 1953 portant approbation de la CEDH – est une loi d'essence supérieure ayant une origine plus haute que la volonté d'un organe interne. Par voie de conséquence, en cas de conflit entre les dispositions d'un traité international et celles d'une loi nationale, même postérieure, la loi internationale doit prévaloir sur la loi nationale^{10 11}.

Partant, le tribunal souligne que si les États ont le droit, en vertu d'un principe de droit international bien établi, de contrôler l'entrée,

¹⁰ Trib. adm., 25 juin 1997, n^{os} 9799 et 9800 du rôle, confirmé par Cour adm., 11 décembre 1997, n^{os} 9805C et 10191C, *Pas. adm.* 2019, V^o Lois et règlements, n^o 56 et autres références y citées.

¹¹ Trib. adm., 26 avril 2019, n^o 41089 du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu.

le séjour et l'éloignement des non-nationaux, ils doivent toutefois, dans l'exercice de ce droit, se conformer aux engagements découlant pour eux de traités internationaux auxquels ils sont parties, y compris la CEDH¹².

Étant relevé que les États parties à la CEDH ont l'obligation, en vertu de son article 1^{er}, de reconnaître les droits y consacrés à toute personne relevant de leurs juridictions, force est au tribunal de rappeler que l'étranger a un droit à la protection de sa vie privée et familiale en application de l'article 8 de la CEDH, d'essence supérieure aux dispositions légales et réglementaires faisant partie de l'ordre juridique luxembourgeois¹³.

Incidemment, le tribunal souligne que « *l'importance fondamentale* »¹⁴ de l'article 8 de la CEDH en matière de regroupement familial est par ailleurs consacrée en droit de l'Union européenne et notamment par la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, que transpose la loi du 29 août 2008, et dont le préambule dispose, en son deuxième alinéa, que « *Les mesures concernant le regroupement familial devraient être adoptées en conformité avec l'obligation de protection de la famille et de respect de la vie familiale qui est consacrée dans de nombreux instruments du droit international. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par l'article 8 de la convention européenne pour la protection des droits humains et des libertés fondamentales et par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* ».

Il échet de conclure de ce qui précède qu'au cas où la législation nationale n'assure pas une protection appropriée de la vie privée et familiale d'une personne, au sens de l'article 8 de la CEDH, cette disposition de droit international doit prévaloir sur les dispositions législatives éventuellement contraires. En ce sens également, une lacune de la loi nationale ne saurait valablement être invoquée pour justifier de déroger à une convention internationale.

En ce qui concerne les faits de l'espèce, le tribunal rappelle qu'il est de jurisprudence que l'argumentation consistant à soutenir que

¹² Voir par exemple en ce sens CEDH, 11 janvier 2007, *Salah Sheekh c. Pays-bas* (req. n° 1948/04), § 135, et trib. adm., 24 février 1997, n° 9500 du rôle, *Pas. adm.* 2019, V° Étrangers, n° 444 et autres références y citées.

¹³ Trib. adm., 8 janvier 2004, n° 15226a du rôle, *Pas. adm.* 2019, V° Étrangers, n° 445.

¹⁴ Voir « *Proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial* », COM/99/0638 final – CNS 99/0258, 1^{er} décembre 1999, point 3.5.

le « *parent collatéral* » serait d'emblée exclu de la protection de l'article 8 de la CEDH est erronée. En effet, s'il est vrai que la notion de famille restreinte, limitée aux parents et aux enfants mineurs, est à la base de la protection accordée par ladite convention, il n'en reste pas moins qu'une famille existe, au-delà de cette cellule fondamentale, chaque fois qu'il y a des liens de consanguinité suffisamment étroits¹⁵.

Le tribunal observe que, de la même manière, il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que si la notion de « *vie familiale* » se limite normalement au noyau familial, la Cour a également reconnu l'existence d'une vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH, entre autres, entre frères et sœurs adultes¹⁶, et entre parents et enfants adultes¹⁷. La Cour précise dans ces cas que « *les rapports entre adultes (...) ne bénéficieront pas nécessairement de la protection de l'article 8 sans que soit démontrée l'existence d'éléments supplémentaires de dépendance, autres que les liens affectifs normaux* »¹⁸.

Il échet, par ailleurs, de rappeler à ce stade-ci des développements que la notion de vie familiale ne se résume pas uniquement à l'existence d'un lien de parenté, mais requiert un lien réel et suffisamment étroit entre les différents membres dans le sens d'une vie familiale effective, c'est-à-dire caractérisée par des relations réelles et suffisamment étroites parmi ses membres, et existantes, voire préexistantes à l'entrée sur le territoire national¹⁹. Ainsi, le but du regroupement familial est de reconstituer l'unité familiale, avec impossibilité corrélatrice pour les intéressés de s'installer et de mener une vie familiale normale dans un autre pays²⁰, à savoir, en l'occurrence, leur pays d'origine, la Syrie, que les demandeurs ont dû quitter pour solliciter une protection internationale au Luxembourg.

¹⁵ Trib. adm., 18 février 1999, n° 10687 du rôle, *Pas. adm.* 2019, V° Étrangers, n° 464.

¹⁶ Voir en ce sens CEDH, 24 avril 1996, *Boughanemi c. France* (req. n° 22070/93), § 35.

¹⁷ Voir CEDH, 9 octobre 2003, *Slivenko c. Lettonie* (req. n° 48321/99), §§ 94 et 97.

¹⁸ Commission EDH, 10 décembre 1984, *S. et S. c. Royaume-Uni* (req. n° 10375/83), D.R. 40, p. 201. En ce sens, voir également par exemple CEDH, 17 septembre 2013, *F.N. c. Royaume-Uni* (req. n° 3202/09), § 36 ; CEDH, 30 juin 2015, *A.S. c. Suisse* (req. n° 39350/13), § 49.

¹⁹ Cour adm., 12 octobre 2004, n° 18241C du rôle, *Pas. adm.* 2019, V° Étrangers, n° 447 (2° volet) et autres références y citées.

²⁰ Trib. adm., 8 mars 2012, n° 27556 du rôle, *Pas. adm.* 2019, V° Étrangers, n° 447 (3° volet) et autres références y citées.

De plus, le tribunal constate que cette conception de la notion de famille, étendue au-delà du noyau familial, pour prendre en compte l'existence d'éléments de dépendance supplémentaires entre parents proches, est cohérente avec les dispositions – certes non applicables à l'espèce – de l'article 56, paragraphe (1) de la loi du 18 décembre 2015, concernant le contenu de la protection internationale, qui prévoit la possibilité pour le ministre d'étendre le bénéfice des droits découlant du statut de bénéficiaire de protection internationale aux membres de la famille du bénéficiaire, sur base d'une définition élargie de la notion de membre de famille. L'article 56, paragraphe (1) de ladite loi dispose en effet que « *Le ministre veille à ce que l'unité familiale puisse être maintenue. Il peut décider que les dispositions du présent article s'appliquent aux autres parents proches qui vivaient au sein de la famille du bénéficiaire à la date du départ du pays d'origine et qui étaient alors entièrement ou principalement à sa charge.*

...

Jugement du tribunal administratif, du 26 mai 2020, n° 41850 du rôle, inédit.

Note : Le jugement a été confirmé en appel par un arrêt de la Cour administrative, du 15 décembre 2020, n° 44651C du rôle, inédit. Cet arrêt contient les motifs suivants :

...

Les premiers juges sont encore à confirmer en ce qu'ils ont ensuite examiné la légalité des décisions critiquées au regard de l'article 8 de la CEDH – correspondant à l'article 7 de la Charte européenne des droits fondamentaux –, en ce qu'il garantit à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance et limite les ingérences, par une autorité publique, dans l'exercice de ce droit, à celles qui sont « nécessaires à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

En effet, au niveau de la vie familiale au sens de l'article 8 de la CEDH, le champ d'application de cette disposition supranationale est plus large que celui de l'article 70 de la loi du 29 août 2008 et elle est en principe susceptible de constituer une base autonome pour consacrer un droit de séjour, au-delà du spectre strict de la cellule de famille fondamentale, constituée des parents et des enfants mineurs, à des frères et sœurs adultes.

...

2.5. *Voies de recours internes pour violation du droit international. Exception d'illégalité, pour incompatibilité avec un traité international, dirigée contre un règlement grand-ducal*

Dans le cadre d'un recours dirigé contre le projet d'aménagement général de la commune de Kayl, le Tribunal administratif est amené à vérifier, au titre de la vérification de la légalité interne de la décision de ne pas faire droit à la demande des requérants de voir classer une partie de leurs parcelles en zone d'habitation, l'incidence du classement de la majorité de leurs parcelles en zone *Natura 2000*. Dans ce contexte, les demandeurs invoquent l'illégalité des règlements grand-ducaux désignant leurs parcelles comme faisant partie de la zone *Natura 2000* pour plusieurs motifs. Parmi ceux-ci, le motif tiré de la violation de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement du 25 juin 1998 donne lieu à la décision suivante du Tribunal administratif :

...

En ce qui concerne la légalité interne des décisions déferées, il convient de constater que le conseil communal et le ministre ont principalement avancé comme motif à la base de leurs refus de faire droit à la demande des consorts... de classer une partie de leurs parcelles en zone d'habitation, et plus particulièrement en zone HAB-1, l'existence, sur la majorité des parcelles en question de deux zones *Natura 2000*, les demandeurs invoquant cependant l'illégalité des règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 désignant la zone de protection spéciale : LU0002010 Duderlange Haard et la zone spéciale de conservation : LU0001031 Duderlange Haard, pour plusieurs motifs.

En ce qui concerne de prime abord le moyen tiré d'une violation de la Convention d'Aarhus, le tribunal est, à cet égard, amené à relever qu'un administré qui estime ses intérêts lésés par un acte réglementaire illégal dispose, au-delà de la faculté d'introduire dans un délai limité un recours direct contre cet acte, afin d'en faire prononcer l'annulation par le juge administratif, de la faculté d'exercer un recours contentieux contre une décision administrative prise sur base de cet acte réglementaire, estimé illégal, et d'invoquer à tout moment dans ce cadre une exception tirée de l'illégalité de l'acte réglementaire. La reconnaissance de l'illégalité de l'acte régle-

mentaire aura pour conséquence directe que celui-ci sera déclaré non pas nul, mais inapplicable, ce qui entraînera la nullité de la décision administrative basée sur ledit acte²¹.

C'est par la voie d'exception d'illégalité que les demandeurs concluent à l'illégalité des règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 à la Convention d'Aarhus, approuvée par la loi du 31 juillet 2005, pour en solliciter la non-application par le tribunal administratif sur base de l'article 95 de la Constitution, étant donné que ces règlements grand-ducaux ont, entre autres, été à la base des décisions déferées dans la mesure où ce sont les règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 qui permettent effectivement de déterminer quelles parties des parcelles litigieuses font partie des deux zones Natura 2000, et quelles parties se trouvent à l'extérieur des deux zones.

Force est tout d'abord au tribunal de constater que les zones protégées d'intérêt communautaire Natura 2000, constituées par la directive « Habitats », et la directive « Oiseaux », sont prévues par l'article 34 de la loi du 19 janvier 2004. L'article 34 de la loi du 19 janvier 2004 précise que les zones de protection spéciale sont reprises à l'annexe 4 ainsi que sur la carte 1 annexées à la même loi, lesquelles font état d'une zone de protection spéciale : LU0002010 Dudelange Haard, et qu'un règlement grand-ducal établit pour les différentes zones de protection spéciale la localisation géographique exacte, le relevé des espèces à protéger, ainsi que les principaux objectifs de conservation visés. Ledit article 34 précise encore qu'une fois que les sites d'importance communautaire ont été retenus sur la liste reprise à l'annexe 5 ainsi que sur la carte 2 annexées à la même loi, lesquelles font état d'un site « habitats » : LU0001031 Dudelange Haard, un règlement grand-ducal désigne les zones spéciales de conservation et établit, pour chaque zone les informations portant sur les principaux objectifs de conservations visés, la localisation géographique exacte sur une carte topographique à l'échelle 1/10 000 et un relevé indicatif des habitats naturels et des espèces concernées.

Le règlement grand-ducal 6 novembre 2009 désigne la zone spéciale de conservation : LU0001031 Dudelange Haard et établit pour cette zone la localisation géographique exacte, le relevé des habitats naturels et des espèces concernés, ainsi que les principaux

²¹ Cour adm., 14 juillet 2015, n° 35931C du rôle, *Pas. adm.* 2018, v° Actes réglementaires, n° 8 et l'autre référence y citée ; Trib. adm., 27 janvier 1997, n° 9724 du rôle, *Pas. adm.* 2018, v° Recours en annulation, n° 20 et les autres références y citées.

objectifs de conservation visés, tandis que le règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 établit pour la zone de protection spéciale : LU0002010 Dudelage Haard la localisation géographique exacte, le relevé des espèces à protéger, ainsi que les principaux objectifs de conservation visés.

En ce qui concerne la question de la conformité de ces dispositions à la Convention d'Aarhus, il convient d'abord de préciser quant à son champ d'application, que la Convention d'Aarhus dispose en son article 1^{er} que : « Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention. ». La désignation des zones Natura 2000 relevant indéniablement d'une matière relative au droit de l'environnement, la Convention d'Aarhus est applicable dans le cadre du recours sous examen.

L'article 8 de la Convention d'Aarhus concernant la : « *Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale* » applicable en l'espèce, dans la mesure où les règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 dont l'exception d'illégalité est soulevée par les demandeurs constituent des actes administratifs à caractère réglementaire, dispose que : « *Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. À cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :*

- a) *fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective ;*
- b) *publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens ; et*
- c) *donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.*

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure du possible. ».

Cette disposition impose dès lors l'obligation aux signataires de la Convention d'Aarhus d'offrir aux administrés la possibilité de participer effectivement à l'élaboration de dispositions réglementaires.

À cet égard, force est de constater que ni la loi du 19 janvier 2004, ni les règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 n'instaurent une possibilité de concertation du public préalablement à la désignation de zones de protection spéciale et zones spéciales de conservation voire, à leur localisation géographique exacte. Il ne ressort pas non plus des éléments soumis à l'appréciation du tribunal, ni même des explications de la partie étatique, qu'une quelconque concertation du public a précédé l'adoption des règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 ayant permis audit public de prendre effectivement part à ces élaborations conformément à l'article 8 de la Convention d'Aarhus.

S'il est certes vrai, tel que mis en avant par le délégué du gouvernement, que les deux zones Natura 2000 en question ont été désignées par la loi du 19 janvier 2004 et que cette loi ne tombe pas sous la Convention d'Aarhus pour avoir été adoptée antérieurement à cette dernière, force est toutefois au tribunal de constater que les demandeurs ne contestent pas dans le cadre du présent litige l'élaboration, voire l'existence même des zones Natura 2000 dites « Dudelage Haard », mais leur localisation géographique exacte, à savoir, la localisation de la limite desdites zones sur leurs parcelles à l'exception des 7 premiers mètres à partir du..., localisations géographiques établies pour la première fois par les règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 adoptés postérieurement à la ratification de la Convention d'Aarhus. En d'autres mots, ce sont les règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 qui ont effectivement permis tant au conseil communal qu'au ministre de déterminer quelles parties des parcelles litigieuses font partie des deux zones Natura 2000, et quelles parties se trouvent à l'extérieur des deux zones et partant baser leurs refus respectifs sur l'existence des deux zones Natura 2000 sur la partie des parcelles des demandeurs dont l'intégration dans le périmètre d'agglomération a été sollicitée.

Il s'ensuit qu'en ce qui concerne l'obligation d'organiser une participation effective du public à l'élaboration des actes réglementaires portant, entre autres, détermination de la localisation géographique exacte des zones Natura 2000 : LU0002010 Dudelage Haard et

LU0001031 Dudelage Haard, l'article 8 de la Convention d'Aarhus n'a pas été respectée. À cela s'ajoute, d'une part, que l'obligation de participation effective du public à l'élaboration de l'acte réglementaire telle que consacrée par la Convention d'Aarhus poursuit l'objectif de permettre au public et, en particulier, aux personnes concernées, de faire valoir leurs arguments et suggestions relatifs à des considérations environnementales à un stade précoce afin qu'ils puissent être pleinement pris en considération dès l'élaboration des premiers projets des dispositions réglementaires et que, d'autre part, les demandeurs font état d'une absence d'ingérences graves d'une urbanisation de leurs parcelles sur l'environnement, de sorte que ces éléments auraient pu et dû être pris en considération au cours de l'élaboration des règlements grand-ducaux en question et qui auraient de cette manière pu, le cas échéant, influencer sur le contenu desdits règlements grand-ducaux.

Il s'ensuit que l'application des règlements grand-ducaux des 6 novembre 2009 et 30 novembre 2012 doit être écartée sur base de l'article 95 de la Constitution.

...

Jugement du tribunal administratif, du 8 janvier 2020, n° 41533 du rôle, inédit.

3. ORGANISATIONS INTERNATIONALES

3.1. *Participation de l'État aux organisations internationales et à leurs activités. Répartition des compétences à l'intérieur du Gouvernement luxembourgeois*

Le gouvernement est interrogé par un député sur les votes du Luxembourg à l'Organisation des Nations unies. Il pose en particulier la question de savoir si les votes luxembourgeois font l'objet d'une décision préalable au sein du Conseil de Gouvernement, ou s'ils relèvent de la seule responsabilité du ministre des Affaires étrangères.

La réponse est formulée dans les termes suivants :

(traduction²²)

Les votes émis au sein des organes de l'ONU relèvent de la responsabilité du Ministre des Affaires étrangères qui assure la représen-

²² Traduit du luxembourgeois par les soins des rédacteurs de la chronique.

tation extérieure de la position du gouvernement conformément à l'accord de coalition et à la politique étrangère définie par la Conseil de gouvernement.

Réponse commune du Premier Ministre, Ministre d'État, et du Ministre des Affaires étrangères et européennes, du 16 décembre 2019, à la question parlementaire 1470, *Compte rendu des séances publiques de la Chambre des députés*, Questions au gouvernement, 2019-2020, p. Q177.

4. MESURES COERCITIVES N'IMPLIQUANT PAS LE RECOURS À LA FORCE

Le Luxembourg ayant décidé d'élargir et de renforcer le dispositif législatif et réglementaire national afin de mise en œuvre de sanctions financières en conformité avec les obligations internationales du pays, la loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre contre le financement du terrorisme a été abrogée et remplacée par la loi du 19 décembre 2020 relative à la mise en œuvre de mesures restrictives en matière financière dispose ce qui suit :

Art. 1^{er}.

La présente loi a pour objet la mise en œuvre par le Grand-Duché de Luxembourg des mesures restrictives en matière financière adoptées à l'encontre de certains États, personnes physiques et morales, entités et groupes par :

1° les dispositions des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies en application du chapitre VII de la Charte des Nations unies ;

2° les actes de l'Union européenne suivants :

a) les positions communes adoptées avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 12 et 15 du Traité sur l'Union européenne et pour les cas visés aux articles 60, § 1^{er}, 301 et 308 du Traité instituant la Communauté européenne ;

b) les décisions adoptées depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu des articles 25 et 29 du Traité sur l'Union européenne et pour les

cas visés aux articles 75, 215 et 352 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

c) les règlements adoptés avant le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 249 du traité instituant la Communauté européenne ou des décisions prises en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 60, § 1er, 301 et 308 du traité instituant la Communauté européenne ;

d) les règlements adoptés depuis le 1^{er} décembre 2009 en vertu de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou des règlements ou décisions pris en application de ces règlements et pour les cas visés aux articles 75, 215 et 352 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Art. 2.

Sans préjudice des définitions prévues le cas échéant par les résolutions et actes visés à l'article 1er, il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, par :

1) « fonds » : les actifs financiers et les avantages économiques de toute nature, y compris le numéraire, les chèques, les créances en numéraire, les traites, les ordres de paiement et autres instruments de paiement, les dépôts auprès d'établissements financiers ou d'autres entités, les soldes en comptes, les créances et les titres de créance, les instruments de la dette au niveau public ou privé, les titres négociés et les actions et autres titres de participation, les certificats de titre, les obligations, les billets à ordre, les warrants, les titres non gagés, les contrats sur produits dérivés, les intérêts, les dividendes ou autres revenus d'actifs ou plus-values perçus sur des actifs, le crédit, le droit à compensation, les garanties, les garanties de bonne exécution ou autres engagements financiers, les lettres de crédit, les connaissements, les contrats de vente, ainsi que tout document attestant la détention de parts d'un fonds ou de ressources financières, et tout autre instrument de financement à l'exportation ;

2) « ressources économiques » : les avoirs de toute nature, corporels ou incorporels, mobiliers ou immobiliers, qui ne sont pas des fonds mais peuvent être utilisés pour des fonds, des biens ou des services ;

3) « intérêts vitaux » : la situation concurrentielle par rapport à l'étranger, et toute situation empêchant ou susceptible d'empêcher de causer un dommage à la réputation d'un secteur économique ou de la place économique du Grand-Duché de Luxembourg ;

4) « mesures restrictives en matière financière » :

1° L'interdiction ou la restriction d'activités financières de toute nature ;

2° L'interdiction ou la restriction de fournir des services financiers, une assistance technique de formation ou de conseil en relation avec un État, une personne physique ou morale, entité ou un groupe visés par la présente loi ; ou

3° Le gel de fonds, d'avoirs ou d'autres ressources économiques détenues ou contrôlées, directement, indirectement ou conjointement, avec ou par une personne, entité ou groupe visé par la présente loi ou par une personne agissant en leur nom ou sur leurs instructions.

Par « gel de fonds », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher tout mouvement, transfert, modification, utilisation, manipulation de fonds ou accès à des fonds qui aurait pour conséquence un changement de leur volume, de leur montant, de leur localisation, de leur propriété, de leur possession, de leur nature, de leur destination ou toute autre modification qui pourrait en permettre l'utilisation, y compris la gestion de portefeuille.

Par « gel de ressources économiques », il y a lieu d'entendre, aux termes de la présente loi, toute action visant à empêcher l'utilisation de ressources économiques aux fins d'obtenir des fonds, des biens ou des services de quelque nature que ce soit, y compris leur vente, leur location ou leur hypothèque.

5) « sécurité extérieure » : la sécurité des États étrangers ou des organisations internationales ou supranationales avec lesquelles le Grand-Duché de Luxembourg poursuit des objectifs communs sur base d'un traité international ;

6) « sécurité nationale » : l'indépendance et la souveraineté de l'État, la sécurité et le fonctionnement des institutions, les droits fondamentaux et les libertés publiques, la sécurité des personnes et des biens, le potentiel scientifique et technique ou les intérêts économiques du Grand-Duché de Luxembourg ;

7) « services financiers » : tout service de type financier, y compris les services d'assurance et services connexes et les services bancaires et autres services financiers.

8) « autorités de contrôle » :

a. la Commission de surveillance du secteur financier visée par la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ;

b. le Commissariat aux assurances visé par la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances ;

c. l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA visée par la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA ;

9) « organismes d'autorégulation » :

a. l'Institut des réviseurs d'entreprises visé par la partie Ire, titre II, de la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit ;

b. l'ordre des experts-comptables visé par le titre II de la loi modifiée du 10 juin 1999 portant organisation de la profession d'expert-comptable ;

c. la Chambre des notaires visée par la section VII de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat ;

d. les ordres des avocats institués par la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat ;

e. la Chambre des huissiers visée par le chapitre VIII de la loi modifiée du 4 décembre 1990 portant organisation du service des huissiers de justice.

10) « établissement de crédit » : tout établissement de crédit au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012, y compris ses succursales, au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 17), du règlement (UE) n° 575/2013 précité, que son siège social soit situé dans l'Union ou dans un pays tiers.

11) « établissement financier » :

a) les entreprises d'assurance directe ainsi que les entreprises de réassurance, dont le siège social est établi au Grand-Duché de Luxembourg, ayant obtenu un agrément conformément à l'article 14 de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice ;

b) toute entreprise d'investissement au sens de l'article 4, paragraphe 1^{er}, point 1), de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés

d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE ;

c) tout organisme de placement collectif qui commercialise ses parts ou ses actions ;

d) toute succursale au Luxembourg des établissements financiers visés aux lettres a) à c), que leur siège social se situe dans un État membre de l'Union européenne ou dans un pays tiers.

Art. 3.

Les mesures restrictives en matière financière s'imposent :

1) aux personnes physiques de nationalité luxembourgeoise, qui résident ou opèrent sur le ou à partir du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;

2) aux personnes morales ayant leur siège social, un établissement stable ou leur centre des intérêts principaux sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et qui opèrent sur ou à partir du Grand-Duché de Luxembourg ou de l'étranger ;

3) aux succursales des personnes morales luxembourgeoises établies à l'étranger ainsi qu'aux succursales au Grand-Duché de Luxembourg des personnes morales étrangères ; et

4) à toutes autres personnes physiques et morales qui opèrent sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Art. 4.

(1) Les mesures d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des mesures restrictives en matière financière sont adoptées par voie de règlement grand-ducal.

Le règlement grand-ducal désigne les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes qui font l'objet des mesures restrictives en matière financière et détermine laquelle des mesures visées à l'article 2, point 6^o, s'applique.

Les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ses attributions.

(2) Par dérogation au paragraphe 1^{er}, la désignation des États, personnes physiques et morales, entités ou groupes figurant sur une liste annexée à un acte de l'Union européenne ou de l'Organisation des Nations unies et la détermination des mesures restrictives en

matière financière qui s'appliquent se font automatiquement par référence à cette liste.

Cette référence vaut également pour les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes inscrits sur ces listes au titre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale de l'Union européenne.

Art. 5.

(1) Un règlement grand-ducal peut imposer une mesure restrictive à l'encontre d'États, personnes physiques et morales, entités et groupes pour assurer la défense de la sécurité nationale et extérieure ou des intérêts vitaux du pays et en attendant la prise formelle de décisions au sein de l'Organisation des Nations unies ou de l'Union européenne.

(2) La mesure restrictive est valable pendant une période de soixante jours maximum, et ses effets expiront de plein droit à l'issue de telle période, sauf prorogation dûment motivée pour des périodes respectives de trente jours.

(3) Les États, personnes physiques et morales, entités ou groupes visés au règlement grand-ducal mentionné au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'une publication par le biais d'un site internet du ministre ayant les Finances dans ces attributions.

Art. 6.

(1) Les personnes physiques et morales qui sont tenues d'exécuter les mesures restrictives prévues par la présente loi informent le ministre ayant les Finances dans ses attributions de l'exécution de chaque mesure restrictive prise à l'égard d'un État, d'une personne physique ou morale, d'une entité ou d'un groupe désigné en conformité avec la présente loi et les textes réglementaires de mise en œuvre, y compris les tentatives d'opérations.

Aux fins de la mise en œuvre de la présente loi, le ministre ayant les Finances dans ses attributions est compétent pour traiter des questions relatives à l'exécution des mesures restrictives financières de la part des personnes physiques et morales, entités et groupes visés, ainsi que de la part des personnes physiques et morales obligées de les appliquer. Le ministre ayant les Finances dans ses attributions est également compétent pour délivrer exceptionnellement des autorisations dérogatoires aux interdictions et mesures restrictives imposées si les résolutions et actes visés à l'article 1^{er} permettent de telles dérogations et dans les conditions y prévues.

(2) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation sont chargés de la surveillance des personnes qui relèvent de leur compétence aux fins de la mise en œuvre de la présente loi. À cette fin, les autorités de contrôle et les organismes d'autorégulation assurent un suivi effectif de la mise en œuvre des mesures restrictives financières et prennent les mesures nécessaires à cet effet.

(3) L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée de la surveillance des personnes qui relèvent de sa compétence exercée en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, point 5^o, de la loi modifiée du 10 août 2018 portant organisation de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, aux fins de la mise en œuvre de la présente loi.

(4) Les autorités de contrôle ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2, 8-4, 8-5, 8-6, 8-7 et 8-9 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

(5) Les organes compétents au sein des organismes d'autorégulation ont les mêmes pouvoirs que ceux leur attribués par les articles 8-2*bis*, 8-10, 8-11, 8-12 et 8-13 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme.

Art. 7.

Le ministre ayant les Affaires étrangères dans ses attributions est désigné comme autorité compétente afin de communiquer aux Comités des sanctions des Nations unies les personnes physiques et morales, entités et groupes auxquelles les mesures restrictives en matière financière s'appliquent ainsi que toutes les informations y relatives, aux fins de leur inscription sur la liste récapitulative des Nations unies.

Art. 8.

L'application des mesures restrictives prévues par la présente loi, opérée de bonne foi au motif qu'une telle action est conforme aux dispositions de l'Union européenne directement applicables ou aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ou à la présente loi, n'entraîne, pour la personne physique ou morale qui y procède, sa direction ou ses employés, aucune responsabilité de quelque nature que ce soit, à moins qu'il soit établi qu'elle résulte d'une négligence grave.

Art. 9.

(1) La divulgation de bonne foi aux autorités visées à l'article 6 par une personne, un employé ou un dirigeant d'une telle personne, d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi ne constitue pas une violation d'une quelconque restriction à la divulgation d'informations imposée par un contrat ou par un secret professionnel et n'entraîne pour la personne, l'employé ou le dirigeant concerné aucune responsabilité.

(2) Le secret professionnel ne fait pas obstacle à l'échange d'informations nécessaires à l'exécution de la présente loi entre les autorités visées à l'article 6 et les différentes autorités compétentes nationales, étrangères et internationales.

Art. 10.

Sans préjudice de l'application des peines plus sévères prévues le cas échéant par d'autres dispositions légales, le non-respect des mesures restrictives adoptées en vertu de la présente loi est puni d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans et d'une amende de 12 500 euros à 5 000 000 d'euros ou d'une de ces peines seulement. Lorsque l'infraction a permis de réaliser un gain financier important, l'amende peut être portée au quadruple de la somme sur laquelle a porté l'infraction.

Art. 11.

La loi du 27 octobre 2010 relative à la mise en œuvre de résolution du Conseil de sécurité des Nations unies et d'actes adoptés par l'Union européenne comportant des interdictions et mesures restrictives en matière financière à l'encontre de certaines personnes, entités et groupes dans le cadre contre le financement du terrorisme est abrogée.

Mémorial A 2020, n° 1072 du 23 décembre 2020.

